

## جایگاه نظام قانون گذاری در جمهوری فدرال آلمان

### آزاده مؤمنی<sup>۱</sup>

**چکیده:** جمهوری فدرال آلمان یکی از کشورهای قدرتمند اروپایی است که گرچه دیرتر به جرگه کشورهای دموکراتیک پیوست، اما دموکراسی در این کشور از جنگ جهانی اول به بعد (به جز دوره دوازده ساله دیکتاتوری در زمان هیتلر) ریشه‌های استواری پیدا کرد و پس از فروپاشی کمونیسم در اروپای شرقی، قسمت شرقی آلمان نیز که پس از جنگ جهانی دوم تحت سیطره نظام تک‌حزبی قرار داشت، پس از یک پارچگی مجدد در اکتبر ۱۹۹۰ به فضای دموکراسی و آزادی گام نهاد. امروزه آلمان نه تنها یکی از قدرت‌های بزرگ اقتصادی است، بلکه موقعیت سیاسی آن نیز چه در اروپا و چه در آن سوی مرزهای اروپا رو به گسترش است. هدف از این جستار بررسی ساختار نظام قانونی جمهوری فدرال آلمان با تأکید بر فرایند قانون‌گذاری است. ورود به بحث با بررسی فدرالیسم و به‌طور مشخص، فدرالیسم آلمان آغاز می‌شود، سپس به نقش مولفه‌های نظام قانونی اعم از قانون اساسی، دیوان قانون اساسی فدرال به عنوان یک دستگاه قضایی که به اختلافات و دعاوی مراکز اصلی قدرت رسیدگی می‌کند و احزاب و خط‌مشی آن‌ها پرداخته می‌شود و در ادامه چگونگی عملکرد قوه مجریه که شامل رئیس جمهور فدرال، صدراعظم و وزیران است مطرح می‌گردد و سرانجام به نقش قوه مقننه شامل دو مجلس بوندستاگ و بوندسرات، کمیته‌های آن دو و هماهنگی آن‌ها در تدوین و تصویب لوایح پرداخته می‌شود. فرجام جستار با راهکارهای پیشنهادی برای نظام قانون‌گذاری در ایران به پایان می‌رسد.

**واژگان کلیدی:** قانون‌گذاری، آلمان، قانون اساسی، قوه مجریه، احزاب، پارلمان، هیتلر.

۱. خانم آزاده مؤمنی، کارشناس ارشد روابط بین‌الملل از دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

## فدرالیسم

فدرالیسم یکی از مفاهیم علم سیاست است که ریشه لاتین آن Foedus یا Foeder می‌باشد و از لحاظ لغوی به معنای اتحاد، ائتلاف یا قرارداد است. در تعریفی ساده «فدرالیسم» به اصلی از سازمان‌دهی و همبستگی دولتی گفته می‌شود که براساس آن، نظام سیاسی متشکل است از یک واحد سیاسی کل (دولت فدرال مرکزی) و واحدهای سیاسی جزء (ایالت‌ها). گرچه هر یک از این دو، از نهادهایی چون حکومت، پارلمان، قوه قضائیه و به‌طور کلی ارگان‌های اداری دولتی برخوردارند، اما همگی یک نظام سیاسی واحد را تشکیل می‌دهند. «فدرالیسم» را «اصل تنوع در اتحاد» می‌نامند و در آن به جای اصل «یک ملت - یک دولت»، پلورالیسم و تنوع (ملی، قومی، فرهنگی، دینی و...) است که بنیان حاکمیت سیاسی را تشکیل می‌دهد. فدرالیسم آلمان از یک حکومت فدرال و شانزده دولت ایالتی (که به آن‌ها لاندر گفته می‌شود) تشکیل شده که در قانون اساسی حیطه اختیارات حکومت فدرال و لاندرها معین شده است. بخش دولتی در آلمان عمدتاً بر قوانین فدرال استوار است، اما ارتباط شهروندان بنابر اصل «استقلال در تصمیم‌گیری» صرفاً با مقامات ایالتی یا ادارات محلی است و دلیل این امر، تلاش قانون اساسی برای در آمیختن مزیت‌های یک دولت یکپارچه با امتیازات دولت محلی است. موضوعات مربوط به سیاست خارجی، خط‌مشی‌های درازمدت اقتصادی، امور پولی و دفاعی برعهده دولت فدرال است و مسائل فرهنگی، دانشگاهی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، محیط زیست در حیطه اختیارات لاندرها می‌باشد.

## ارکان نظام قانونی در جمهوری فدرال آلمان

### الف) قانون اساسی

قانون پایه جمهوری فدرال آلمان در ۷ سپتامبر ۱۹۴۹ به عنوان قانون موقتی تدوین شد و در دیباچه آن از مردم خواسته شده بود «در فرآیندی خودمختار و آزادانه، وحدت و آزادی آلمان را به فرجام برسانند».<sup>(۱)</sup> در واقع سرزمینی که در جنگ جهانی دوم به مناطق غربی و شرقی تقسیم شده بود، می‌بایست دوباره متحد شده و پس از آن، قانون اساسی مشترکی تدوین گردد، که پس از سپری شدن حدود ۴۵ سال از آن زمان،

در نتیجه تلاش‌های هدفمند سیاسی و تحقق خواست‌های قانونی و تاریخی ملت آلمان، وحدت دوباره این سرزمین در ۳ اکتبر ۱۹۹۰ محقق گردید.

اصل اول این قانون اساسی دارای اهمیت ویژه‌ای است که بر احترام به جایگاه و ارزش‌های انسانی - به‌عنوان برجسته‌ترین اصل هر نظام قانونی - تأکید دارد: «شأن و جایگاه انسان‌ها نبایستی مورد تعرض قرار گیرد و احترام به شأن انسانی و حمایت از آن، وظیفه همه ارکان حکومت است».<sup>(۲)</sup> در ماده دوم، آزادی‌های فردی و ضمانت آن‌ها برشمرده شده است. در ماده سوم، اصل برابری و در ماده چهارم، آزادی عقیده ضمانت شده است. در ماده ۲۰، چهار خط مشی اصلی قانون اساسی به صورت زیر تدوین گردیده است:

۱. **حکومت دموکراسی:** حاکمیت با ملت است و قدرت ناشی از اراده ملت می‌باشد که از طریق نمایندگی به اجرا در می‌آید.

۲. **دولت قانونی:** عملکردهای دولت براساس قانون است و مطابق با اصل تفکیک قوا، ارگان‌های قانون گذاری، اجرایی و قضایی مستقل از یکدیگر هستند.

۳. **دولت اجتماعی:** قشرهای ضعیف اجتماع تحت پوشش کمک‌های مالی دولت می‌باشند و دولت موظف است رفاه عمومی را فراهم کند و برای همه افراد آزادی فعالیت اقتصادی را فراهم آورد. دولت بایستی عدالت اجتماعی و امنیت اجتماعی را به‌طور مساوی به وجود آورد.

۴. **حکومت فدرال:** دولت در نتیجه یک تحول تاریخی بر طبق سنت فدرال شکل گرفته است. ساختار فدرالیسم به لاندرها امکان می‌دهد که تفاوت فرهنگی و رقابت‌های سیاسی خود را حفظ کنند. قدرت میان حکومت فدرال و لاندرها تقسیم گردیده و حدود اختیارات هر یک تعیین شده است.<sup>(۳)</sup>

## ب) نهادهای حکومت فدرال

### ۱. قوه مقننه

قوه مقننه از دو مجلس بوندستاگ (Bundestag) یا مجلس فدرال و بوندسرات (Bundesrat) یا شورای فدرال تشکیل شده است.

### بوندستاگ یا مجلس فدرال

طبق ماده ۳۹ قانون اساسی، مردم اعضای بوندستاگ را هر چهار سال یک بار در فرآیندی «عمومی، مستقیم، آزاد، برابر و مخفی» انتخاب می‌کنند. «عمومی» به این معناست که تمام شهروندان آلمانی که به سن هجده سالگی رسیده‌اند می‌توانند در انتخابات شرکت کنند. این انتخابات «مستقیم» است، زیرا شهروندان به تمام نمایندگان خود، مستقیماً و بدون واسطه نمایندگان گروه‌های انتخاباتی رأی می‌دهند. «آزاد» است یعنی هیچ نوع فشاری بر رأی دهندگان وجود ندارد. «برابر» است به این معنا که تمامی آراء دارای یک بار ارزشی هستند و «مخفی» است، یعنی هر فرد قادر است رأی خود را به گونه‌ای اعلام نماید که دیگران متوجه نشوند که وی از چه حزبی حمایت می‌کند. از نظر شکلی، نیمی از پارلمان آلمان از طریق فهرست‌های ایالتی احزاب (آرای دوم) و نیم دیگر با انتخاب مستقیم کاندیداها در حوزه انتخاباتی (آرای اول) معین می‌شوند. به این صورت که رأی‌دهنده، حق دو رأی دارد. با رأی اول، کاندیدای حوزه انتخاباتی خود را براساس اکثریت نسبی انتخاب می‌کند و با رأی دوم فهرست ایالتی یک حزب را انتخاب می‌کند که در زمان اعلام نتایج انتخابات، آرای اول و دوم، هر دو، منظور می‌گردند.<sup>(۴)</sup>

### کارویژه‌های بوندستاگ

۱. **انتخاب صدراعظم:** یکی از مهم‌ترین کارویژه‌های بوندستاگ، انتخاب صدراعظم فدرال می‌باشد. کاندیدای این مقام که معمولاً رهبر حزبی است که بیشترین آرا را در آن دوره انتخاباتی کسب کرده است، توسط رئیس جمهور فدرال به بوندستاگ پیشنهاد می‌شود. در شانزدهمین دوره انتخاباتی، آنجلا مرکل، رهبر اتحادیه دموکرات مسیحی مقام صدراعظمی را از آن خود کرد. چنانچه بوندستاگ، به فرد پیشنهادی رئیس جمهور رأی اعتماد ندهد، می‌تواند ظرف مدت چهارده روز با اکثریت آرا شخص دیگری را انتخاب نماید. در این صورت، رئیس جمهور موظف است شخص منتخب بوندستاگ را به این سمت منصوب کند. چنانچه پارلمان تقاضای رأی عدم اعتماد نماید ولی اکثریت به این پیشنهاد رأی ندهند، رئیس جمهور می‌تواند بنا به تقاضای صدراعظم ظرف بیست و یک روز بوندستاگ را منحل نماید و چنانچه این مجلس در

طی این مدت موفق به انتخاب شخص دیگری به جای صدراعظم فعلی شود، موضوع انحلال منتفی خواهد شد. (ماده ۶۸)<sup>(۵)</sup>

**۲. تعیین بودجه فدرال:** بوندستاگ نقش مهمی در تعیین هزینه‌های مربوط به مسائل مالی دارد. اهمیت بوندستاگ در این حوزه براساس ماده ۱۱۰ قانون اساسی تعیین شده است که تصویب لایحه بودجه و نظارت بر اجرای آن توسط حکومت فدرال بر عهده این رکن است.<sup>(۶)</sup>

**۳. کارکرد قانون‌گذاری:** در عرصه قانون‌گذاری از سال ۱۹۴۹ حدود ۸۴۰۰ لایحه به بوندستاگ ارائه شده که بیشتر شامل تغییراتی در قوانین موجود به‌منظور متعادل‌سازی حقوق شهروندان و دموکراتیزاسیون حیات اجتماعی جامعه بوده است. اغلب لوایح توسط حکومت فدرال تنظیم شده و تعداد اندکی نیز توسط خود بوندستاگ پیشنهاد شده است. تدوین لوایح و قوانین در جلسات کمیته‌های پارلمانی که اغلب به صورت غیرعلنی برگزار می‌شود، انجام می‌گیرد. در این کمیته‌ها، اراده سیاسی و ملی با دانش کارشناسان هر موضوع هماهنگ می‌شود. کمیته‌های تخصصی (از کمیته سیاست خارجی گرفته تا کمیته بودجه) مرکز اصلی کنترل فعالیت‌های دولت هستند. هر شهروند آلمانی می‌تواند نظرات و شکایات خود را مستقیماً به کمیته شکایات پارلمان ارائه دهد.<sup>(۷)</sup>

**۴. دیده‌بان حکومت فدرال - مسئولیت اساسی بوندستاگ:** با توجه به انتخابات مستقیم بوندستاگ، این پارلمان افزون بر کارکرد قانون‌گذاری، دارای یک مسئولیت بسیار مهم نیز می‌باشد: دیده‌بان حکومت فدرال. برای ایفای این نقش اعضای بوندستاگ بایستی از عملکرد و اهداف حکومت مطلع باشند و از یک رشته حقوق و ابزار لازم مانند استیضاح‌کردن برخوردارند. افزون بر این، در هر دوره انتخاباتی، بوندستاگ ارکانی را بنا می‌نهد که دیده‌بانی حکومت را بهبود می‌بخشد. «کمیته دائمی» که وظیفه اصلی آن مشارکت در فرایند قانون‌گذاری است، نمونه‌ای از این ارکان است. علاوه بر این، رکن ویژه‌ای نیز به نام «کمیته تحقیق و بررسی» وجود دارد که بر عملکرد حکومت دیده بانی دارد.<sup>(۸)</sup>

**۵. تشکیل کمیته‌های دائمی:** کمیته‌های دائمی دارای آرایش‌های متفاوتی می‌باشند. برخی از این کمیته‌ها طبق قانون اساسی تأسیس شده‌اند مانند کمیته

حل و فصل و کمیته تحقیق و بررسی و برخی دیگر براساس مصوبه‌های بوندستاگ، مانند کمیته دفاعی. نکته شایان توجه آن است که ساختار کمیته‌های دائمی که توسط بوندستاگ تأسیس می‌شوند هم‌راستا و هماهنگ با ساختار حکومت فدرالی است. در شانزدهمین انتخابات عمومی، بوندستاگ بیست و دو کمیته دائمی را تأسیس کرد که متشکل از اعضای گروه‌های پارلمانی هستند و تعداد اعضای آن‌ها بین ۱۲ تا ۴۱ نفر با توجه به حجم کار آن کمیته متغیر است. توزیع کرسی‌ها براساس قدرت نسبی احزاب در پارلمان است. هر گروه پارلمانی دارای تعداد معینی از کرسی‌ها در کمیته هاست که متناسب با تعداد کرسی‌های آن گروه در بوندستاگ معین می‌شود و هر فرد می‌تواند تنها عضو یک کمیته باشد. هر عضو کمیته در زمان تصمیم‌گیری دارای یک حق رأی است اما اعضای که به هیچ‌یک از گروه‌های پارلمانی تعلق ندارند یا به گروه مشاور رئیس بوندستاگ تعلق دارند، با آن که دارای کرسی در کمیته‌ها می‌باشند، اما فاقد حق رأی هستند.<sup>(۹)</sup>

### کمیته‌های بوندستاگ

۵-۱. کمیته نظارت بر انتخابات: براساس ماده ۱۴ قانون اساسی، بوندستاگ مسئول نظارت بر صحت انتخابات است. کارکرد این کمیته نظارت بر اجرای صحیح فرایند برگزاری انتخابات، شمارش آراء و اعلام نتایج آن است.

۵-۲. کمیته توسعه و همکاری اقتصادی: در عصر جهانی شدن، دنیا روز به روز در هم تنیده شده و موضوع عدالت اجتماعی جهانی بیش از گذشته حائز اهمیت شده است. کمیته توسعه و همکاری اقتصادی به بررسی ارتباط عدالت اجتماعی جهانی با موضوعاتی چون بدهی‌های جهانی، گرسنگی، فقر، رشد جمعیت و بیماری‌هایی چون ایدز می‌پردازد. این کمیته در راستای دستیابی به اهداف هزاره سازمان ملل تلاش می‌کند.

۵-۳. کمیته آموزش و پرورش و ارزیابی‌های تکنیکی: آگاهی و دانش یکی از موضوعات اساسی در پیشبرد اهداف می‌باشد. آموزش و پرورش پیش‌شرط نوآوری در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی است، به همین دلیل است که یکی از مهم‌ترین وظایف سیاست‌گذاری، تخصیص منابع مالی لازم برای امر آموزش و پرورش است. نقش کمیته

آموزش و پرورش و ارزیابی‌های تکنیکی اتخاذ خط‌مشی‌های طولانی‌مدت در جهت هدفمند کردن موضوعات آموزشی و پژوهشی است.

#### ۴-۵. کمیته غذا، مسائل کشاورزی و حقوق مصرف‌کننده: موضوعاتی که این

کمیته به آن‌ها می‌پردازد عبارتند از: شرایط لازم برای حفظ حقوق مصرف‌کنندگان در برابر مواد خوراکی نامرغوب کدامند؟ چگونه می‌توان سطح آگاهی مصرف‌کنندگان را ارتقا داد؟ چگونه، رسوایی‌های مربوط به فروش مواد خوراکی نامرغوب سرپوش نهاده می‌شود؟ و زمینه‌های دیگری که مورد توجه این کمیته می‌باشد، شرایط جنگل‌ها و بیشه‌های آلمان، حفاظت از زیست حیوانات، بخش کشاورزی و سیستم‌های حفاظت ساحلی است.<sup>(۱۰)</sup>

#### ۵-۵. کمیته بهداشت: کانون تمرکز این کمیته اصلاح کارآمد قوانین مربوط به

بهداشت، بیمه، حقوق بیماران، دغدغه‌های پزشکان، مسائل مربوط به موازن اخلاقی پزشکی، تأمین و امنیت دارویی است.

#### ۶-۵. کمیته امور داخلی: این کمیته مسئول رسیدگی به امور شهروندان

خارجی ساکن آلمان و پناهندگان سیاسی است. نقش این کمیته برقراری توازن میان امنیت داخلی جامعه و حقوق مدنی افراد است.

#### ۷-۵. کمیته امور حقوقی: اعضای کمیته امور حقوقی، دانش‌آموختگان ارشد

رشته‌های حقوقی می‌باشند که نظرات خود را درباره پیش‌نویس لایحه‌های حقوقی مطرح می‌کنند. این کمیته مسئول بررسی لایحه‌های مربوط به حقوق مدنی، حقوق جزایی، حقوق تجارت و آئین دادرسی است. اعضای این کمیته همکاری نزدیکی با قضات عالی‌رتبه دیوان قانون اساسی فدرال دارند.

#### ۸-۵. کمیته حفظ محیط زیست و امنیت هسته‌ای: سازگاری حفظ

محیط‌زیست و نیازهای اقتصادی، تأثیرات ناشی از تغییرات آب و هوایی، توان هسته‌ای و ایمنی انرژی هسته‌ای از موضوعاتی است که این کمیته به آن‌ها می‌پردازد.

#### ۹-۵. کمیته حمل‌ونقل، راه و ساختمان و عمران: این کمیته مسئول تعیین

خط‌مشی‌هایی است که از طریق آن حکومت فدرال، سرمایه‌گذاری‌های خود را در حوزه زیرساخت‌های حمل‌ونقل و راه و ساختمان انجام می‌دهد.

#### ۱۰-۵. کمیته دفاعی: یکی از مسائل مهمی که مورد توجه کمیته دفاعی است،

امنیت آلمان و رابطه این کشور با اتحادیه‌های بین‌المللی و نیز جایگاه آلمان در امنیت

بین‌الملل به‌ویژه در حوزه مبارزه با تروریسم جهانی است. این کمیته همچنین بر عملکرد نیروهای نظامی آلمان نظارت دارد و بایستی بودجه نظامی و تدارکات مربوط به آن به تصویب این کمیته برسد.<sup>(۱۱)</sup>

**۱۱-۵. کمیته بودجه:** کمیته بودجه بوندستاگ بر هزینه‌های حکومت فدرال نظارت دارد و مسئول تعیین سهم سالیانه بودجه فدرال است.

**۱۲-۵. کمیته اقتصاد و تکنولوژی:** موضوعاتی مانند خط‌مشی‌های اقتصادی، بازار داخلی، فشارهای ناشی از رقابت جهانی و مسائل مربوط به فناوری‌های نوین و ارتباطات دوربرد در دستورالعمل این کمیته قرار دارد.

**۱۳-۵. کمیته مربوط به مسائل خانوادگی، شهروندان سالخورده، زنان و جوانان:** اولویت‌های این کمیته حمایت از کودکان و خانواده است و نیز ترویج برابری حقوق زنان و مردان، حمایت از سالخوردگان برای داشتن یک زندگی مستقل و حمایت از جوانان برای فعالیت بیشتر در عرصه اجتماعی است.

**۱۴-۵. کمیته حقوق بشر و کمک‌های بشردوستانه:** شأن انسانی و حقوق بشر در بسیاری از کشورها در معرض تهدید است. هدف این کمیته یاری رسانیدن به توقف نقض حقوق بشر یا تهدید علیه آن، هم در سطح داخلی و هم در سطح بین‌المللی است. این کمیته همچنین در راستای حفظ حقوق اقلیت و بر طرف کردن چالش‌های موجود در رابطه با ارائه کمک‌های بشردوستانه فعالیت می‌کند.

**۱۵-۵. کمیته کار و امور اجتماعی:** مسائل مربوط به بازار کار و بازنشستگی حوزه مهم فعالیت این کمیته است. با توجه به میزان بالای بیکاری، سیستم‌های رفاهی آلمان و بازار کار نیازمند اصلاحات فوری و ضروری هستند که در دستور کار این کمیته قرار دارد.

**۱۶-۵. کمیته مربوط به امور اتحادیه اروپایی:** بوندستاگ به عنوان بخشی از حکومت فدرال، اجرای خط‌مشی‌های آلمان در جهت یک‌پارچگی بیشتر اتحادیه اروپا و همکاری با پارلمان اروپا و پارلمان‌های ملی دولت‌های عضو را بر عهده دارد. این نقش بوندستاگ از طریق کمیته مربوط به امور اتحادیه اروپایی ایفا می‌شود. یکی از ویژگی‌های منحصر به فرد این کمیته این است که می‌تواند به‌طور مستقیم با پارلمان اروپا وارد گفتگو شود.

۱۷-۵. **کمیته جهانگردی:** برای مدت زمانی طولانی، جهانگردی در خط مشی ملی جمهوری فدرال آلمان نقش چندانی نداشت. اما امروزه جهانگردی دارای نقش مهمی در سیاست های این کشور است.

۱۸-۵. **کمیته نیروهای مسلح:** اعضای کمیته نیروهای مسلح توسط بوندستاگ در یک رأی گیری مخفی برای مدت پنج سال انتخاب می شود. اعضای این کمیته نه از اعضای بوندستاگ هستند و نه دارای پست های دولتی می باشند. این کمیته بایستی گزارشی از عملکرد خود را به صورت سالیانه ارائه دهد. اعضای کمیته نیروهای مسلح بنا به درخواست بوندستاگ یا کمیته دفاعی بایستی در بوندستاگ حضور داشته باشند.

۱۹-۵. **کمیته دادخواهی:** این کمیته تأثیرات اجرای قوانین را بر شهروندان مورد بررسی قرار می دهد. دادخواست هایی که شامل شکایت از عملکرد بوندستاگ است در این کمیته مطرح می شود. اعضای این کمیته به گونه ای انتخاب می شوند که به خوبی قادر به قضاوت در مورد مطلوبیت یا عدم مطلوبیت پیامدهای اجرای قوانین باشند.<sup>(۱۲)</sup> افزون بر این کمیته ها، چهار کمیته دیگر بر پایه قانون اساسی تشکیل شده اند که عبارتند از:

**کمیته مشترک:** این کمیته براساس ماده ۳۳ قانون اساسی تأسیس شده است. این کمیته مرکب از اعضای بوندستاگ و بوندس رات است. { ۲/۳ آن اعضای بوندستاگ و ۱/۳ آن اعضای بوندس رات } . هنگامی که موانعی در مورد عملکرد بوندستاگ به وجود آید، این کمیته فعالیت خود را آغاز می کند.

**کمیته تحقیق و بررسی:** طبق ماده ۴۴ قانون اساسی، بوندستاگ کمیته تحقیق و بررسی را با حمایت ۱/۴ اعضایش تأسیس می نماید. نقش این کمیته بررسی عملکرد نامطلوب حکومتی و سوء رفتار برخی از سیاستمداران است.

**کمیته امور خارجی:** شکل گیری این کمیته نیز بر پایه قانون اساسی می باشد. این کمیته بر سیاست خارجی حکومت فدرال و نیز بر خط مشی های امنیتی نظارت دارد.

**کمیته حل و فصل:** این کمیته ارگانی است که به عنوان میانجی میان بوندس تاگ و بوندس رات عمل می کند و شامل ۱۶ عضو از بوندس رات و به تعداد برابر از اعضای بوندستاگ است که براساس قدرت نسبی گروه های پارلمانی انتخاب می شوند. کارکرد

این کمیته دستیابی به اتفاق نظر میان بوندستاگ و بوندسرات در فرایند قانون‌گذاری است.<sup>(۱۳)</sup> (تشریح روند تصمیم‌گیری در این کمیته در بخش بعدی آمده است).

در جمهوری فدرال آلمان، هدایت اطلاعات از طریق تعامل میان کمیته‌های بوندستاگ و کمیته‌های احزاب اصلی - که تمام آن‌ها در زمینه موضوعات اصلی سیاست متخصص‌اند - انجام می‌شود. کمیته‌های احزاب و مجلس فدرال ساختار مشابهی دارند و کارشناسان آن‌ها با یکدیگر همکاری می‌کنند. یکی از ویژگی‌های مهم کمیته‌های حزبی کامل بودن کادر کارشناسان است که اطلاعات لازم را دریافت می‌کنند و با وزیران، مقامات حکومتی و نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع ملاقات می‌کنند. به این ترتیب در حالی که اعضا در جلسات حزبی، راهکارها را تعیین می‌کنند در جلسات کمیته‌های بوندستاگ - که تعامل واقعی در مورد مسائل ماهوی در آنجا روی می‌دهد - به موضوع مورد نظر می‌پردازند. نتیجه این شیوه آن است که زمان کمتری نسبت به زمان معمول در سایر کشورهای مشابه در صحن علنی مجلس صرف می‌شود و نیز بازده سیاسی آن فراگیر است.<sup>(۱۴)</sup>

### بوندسرات یا شورای فدرال

اعضای بوندسرات را نمایندگان لاندرها تشکیل می‌دهند که هر لاند به نسبت میزان جمعیت، حداقل ۳ و حداکثر ۶ نماینده دارد. این پارلمان، اهرمی است که به واسطه آن لاندرها در امور حکومت فدرال مشارکت می‌کنند. بوندسرات، یک رکن ایالتی نیست، بلکه رکن فدراتیو حکومت فدرال است و به هنگام بروز اختلافات ناشی از تفاوت میان خط‌مشی‌های احزاب در مراجع فدرال و ایالتی، بوندسرات، به عنوان بازوی متعادل‌کننده عمل می‌کند.

### کارویژه‌های بوندسرات

یکی از موضوعات مهم در قوانین اساسی دموکراتیک، تفکیک قواست و تفاوت اصلی میان فدرالیسم آلمان و دیگر سیستم‌های فدرالی این است که هر یک از دولت‌های فدرالی (لاندرها) به‌طور مستقیم در تصمیم‌گیری‌های حکومت فدرالی

مشارکت دارند که این امر توسط بوندسرات محقق می‌گردد (ماده ۵۰). در این راستا، این پارلمان سه کارکرد مهم دارد:

۱. بوندسرات از منافع لاندرها در برابر حکومت فدرالی دفاع می‌کند و به‌طور غیر مستقیم در برابر منافع اتحادیه اروپایی؛
۲. بوندسرات تضمین می‌کند که تجارب سیاسی و اجرایی لاندرها با امور اداری، مدیریتی و قانون گذاری حکومت فدرالی و نیز در امور مربوط به اتحادیه اروپایی هم‌پیوند شود.
۳. همانند سایر ارکان نهادی حکومت فدرال، بوندسرات نیز سهم خود را در مسئولیت کلی جمهوری فدرال آلمان بر عهده دارد.<sup>(۱۵)</sup>

در تمامی سیستم‌های فدرالی، یک تنش طبیعی میان ایالت‌ها به عنوان واحدهای مستقل از یک سو و از سوی دیگر به عنوان اعضای تشکیل‌دهنده یک حکومت فدرالی وجود دارد. حکومت فدرالی با تأکید بر موقعیت خویش در صدد تقویت جایگاه خود تا حد امکان می‌باشد تا بتواند استفاده بهینه‌ای از حقوق خود داشته یا حتی حقوق بیشتری کسب نماید. در این شرایط بوندستاگ و حکومت فدرالی «ارکان اصلی» می‌باشند و قانون اساسی، بوندسرات را به عنوان «رکن اساسی فدرالی» مشخص می‌کند که به عنوان وزنه متوازن‌کننده در برابر آن دو عمل می‌کند. بوندسرات بایستی از منافع لاندرها دفاع کند اما همزمان بایستی تضمین کند که این منافع با منافع کل حکومت فدرالی سازگار است. افزون بر کارکرد متوازن‌کننده در برابر بوندستاگ و حکومت فدرال، بوندسرات نقش ایجاد پیوند میان حکومت فدرالی و لاندرها را نیز ایفا می‌کند به‌گونه‌ای که از یک سو، رکن اساسی فدرال است که از طریق آن لاندرها می‌توانند نقش مستقیم و موثری در شکل‌دهی به اهداف سیاسی دولت ملی داشته باشند و از سوی دیگر، حکومت فدرالی به واسطه بوندسرات می‌تواند از تجارب اجرایی و سیاسی لاندرها بهره‌گیرد.

تمامی لوایح ارائه شده توسط حکومت فدرال یا بوندستاگ که در بوندستاگ تصویب شده‌اند، بایستی به تصویب بوندسرات هم برسند، که سه حالت برای این فرایند وجود دارد: ممکن است بوندسرات موافقت خود را اعلام نماید، ممکن است مخالفت خود را اعلام نماید یا این که کمیته حل و فصل تشکیل شوند. (تشریح فرایند قانون گذاری در هر دو پارلمان در قسمت بعد می‌آید).

هنگامی که بوندس‌رات خواهان تشکیل کمیته حل و فصل در مورد لوایحی باشد که با آن‌ها مخالف است، این کمیته توسط بوندستاگ و حکومت فدرال تشکیل می‌شود. در جلسات کمیته حل و فصل تلاش می‌شود یک همگرایی میان نظرات واگرای بوندس‌رات و بوندستاگ به دست آید. این کمیته ممکن است به اصلاح لایحه‌ای که به تصویب بوندستاگ رسیده رأی دهد، یا این که مخالفت خود را با کل آن لایحه اعلام نماید. گاهی کمیته حل و فصل، پیشنهادات خود را به گونه‌ای مطرح می‌کند که کشمکش میان بوندستاگ و بوندس‌رات از میان برود. اما لازم به ذکر است که پیشنهادات کمیته حل و فصل بایستی مورد پذیرش بوندس‌رات و بوندستاگ باشد.

اگر کمیته حل و فصل لایحه‌ای را که بوندستاگ تصویب کرده، تصدیق نماید یا اگر این فرایند برای رسیدن به یک اجماع نظر خاتمه یابد، در هر دو صورت، لایحه مورد نظر بار دیگر به بوندس‌رات ارسال می‌گردد که بوندس‌رات، موافقت یا مخالفت خود را اعلام نماید.

اگر بوندس‌رات بخواهد مخالفت خود را اعلام نماید، بایستی این کار را طی دو هفته انجام دهد. این زمان دو هفته‌ای از هنگامی که لایحه جدیدی توسط بوندستاگ تصویب شود، یا هنگامی که رئیس کمیته حل و فصل در جریان فرایند بررسی لایحه قرار گیرد، آغاز می‌شود.<sup>(۱۶)</sup>

### کمیته‌های بوندس‌رات

بوندس‌رات نیز مانند بوندستاگ دارای کمیته‌هایی است که در افزایش بازدهی کارکرد این مجلس مؤثرند. این کمیته‌ها عبارتند از:

۱. کمیته دفاعی: این کمیته لوایحی را که مربوط به خط‌مشی‌های دفاعی است بررسی می‌کند که برخی از آن‌ها شامل موارد زیر هستند:

- لوایح مربوط به گسترش ناتو
- لوایح مربوط به وضعیت حقوقی و قانونی سربازان
- لوایح مربوط به تدارکات نظامی
- قوانین مربوط به اعتقادات درونی (افرادی که براساس اعتقادات درونی خویش با جنگ مخالفند در نتیجه از جنگ معاف می‌شوند)

- قوانین مربوط به دادرسی نظامی
- از آن جایی که اعضای این کمیته معمولاً افراد عالی رتبه در دولت های فدرالی هستند، به این کمیته، «کمیته سیاسی» هم گفته می شود.
- ۲. کمیته مربوط به مسائل اتحادیه اروپا: عملکرد این کمیته نظارت بر خط مشی های حکومتی است که در راستای یکپارچگی اتحادیه اروپا می باشد.
- ۳. کمیته امور خارجی: این کمیته به بررسی روابط با دولت های خارجی می پردازد. برگزاری جلسات این کمیته روال معینی ندارد و صرفاً زمانی که بررسی موضوع مهمی پیش آید، جلساتی تشکیل می شود.
- ۴. کمیته امور داخلی: این کمیته مسئول رسیدگی به موضوعات زیر است:
  - حقوق اساسی شهروندان
  - قوانین مربوط به تابعان خارجی و پناهندگان سیاسی
  - قوانین انتخابات
  - قوانین مربوط به پاسپورت ها و کارت های شناسایی
  - امور مربوط به شهرداری- امنیت شهری و کنترل بلایا
  - خدمات عمومی
  - فناوری ارتباطات
- ۵. کمیته امور حقوقی: لوایحی که موضوعات زیر را شامل می شوند، در این کمیته بررسی می گردند:
  - قوانین مدنی
  - حقوق خصوصی
  - قوانین مربوط به حفظ حقوق مصرف کنندگان
  - قوانین مربوط به حفظ یک پارچگی و اتحاد داخلی
  - حقوق بین المللی خصوصی
  - حقوق و قوانین کیفری و حقوق زندانیان
  - قوانین مربوط به قضاوت، وکلا، دفاتر اسناد رسمی
- ۶. کمیته حمل و نقل: کانون تمرکز این کمیته عبارتست از:
  - مسائل مربوط به حمل و نقل عمومی
  - مالیات بخش حمل و نقل

- زیرساخت‌های حمل و نقل، راه‌سازی
- قوانین مربوط به ترافیک جاده‌ای
- ناوبری در آبراه‌ها، کشتیرانی در بنادر و آبراه‌ها
- خدمات هواشناسی و هوا فضا
- حفظ محیط زیست در بخش حمل و نقل
- ۷. **کمیته زنان و جوانان:** اهم فعالیت‌های این کمیته شامل موارد زیر است:
  - ایجاد فرصت‌های برابر برای زنان و مردان
  - حفظ حقوق زنان و جوانان
  - آموزش‌های جنسی
  - خدمات اجتماعی
  - مشاوره دوره بارداری
- ۸. **کمیته مالی:** این کمیته مسئول رسیدگی به لوایحی با موضوعات زیر است:
  - بودجه فدرال
  - قوانین مربوط به نظام بودجه‌بندی
  - قوانین مالیاتی
  - خط‌مشی‌های مالی ملی و بین‌المللی
- ۹. **کمیته کشاورزی:** این کمیته مسئول بررسی موضوعات زیر است:
  - بهداشت مصرف‌کنندگان به ویژه در ارتباط با مواد غذایی و کالاهای مصرفی
  - بهداشت دام
  - خط‌مشی‌های مشترک کشاورزی اتحادیه اروپا
  - توسعه مناطق روستایی و کشاورزی، جنگل‌داری و شیلات
  - مهندسی ژنتیک
- ۱۰. **کمیته امور فرهنگی:** این کمیته به مسائل زیر می‌پردازد:
  - آموزش عمومی و همگانی
  - مسائل مربوط به مدارس خارج از کشور و مؤسسات آموزش عالی
  - آموزش فنی و حرفه‌ای
  - توسعه و ترویج پژوهش

- رسانه‌ها: فیلم، رادیو، تلویزیون و تکنولوژی‌های جدید ارتباطی
- طرح‌های مربوط به توسعه فرهنگی، حفظ کالاهای فرهنگی و حمایت از مؤسسات فرهنگی و هنری.

**۱۱. کمیته امور اقتصادی: فعالیت این کمیته بر محورهای زیر استوار است:**

- خط‌مشی‌های کلی اقتصادی
- تجارت و صنعت
- خط‌مشی‌های تجارت خارجی
- خط‌مشی‌های مربوط به فناوری‌ها و اختراعات
- خدمات پستی و ارتباطات دوربرد

**۱۲. کمیته امور خانوادگی و شهروندان سالخورده: به موضوعات زیر می‌پردازد:**

- آموزش خانواده‌ها
- چشم‌اندازهای اقتصادی و مالیاتی خانواده‌ها
- فرزندخواندگی
- موضوعات کلی مربوط به سالخوردگان
- قوانین مربوط به خانه سالمندان

**۱۳. کمیته بهداشت: این کمیته به مسائل زیر می‌پردازد:**

- خط‌مشی‌های کلی بهداشت
- تولیدات داروئی
- حفظ سلامتی و بهداشت
- وضعیت بیمارستان‌ها
- آموزش‌های پیشگیرانه

**۱۴. کمیته کار و امور اجتماعی: محور فعالیت‌های این کمیته عبارت است از:**

- حقوق کار
- ایمنی و بهداشت حرفه‌ای
- کارآفرینی و خط‌مشی‌های مربوط به بازار کار
- قوانین بازنشستگی
- قوانین توانبخشی

### ۱۵. کمیته حفظ طبیعت و محیط‌زیست: محور فعالیت‌های این کمیته عبارت

است از:

- مبارزه با تغییرات آب و هوایی
  - بهره‌مندی از انرژی‌های تجدیدپذیر
  - تدابیری در راستای کنترل آلودگی هوا و کاهش آلودگی صوتی
  - مدیریت آب و فاضلاب
  - ایمنی تأسیسات هسته‌ای
۱۶. کمیته توسعه شهری: موضوعات مورد بررسی این کمیته عبارتند از:

- قوانین مربوط به پروژه‌های ساختمانی
- قوانین مربوط به زمین‌های موقوفی
- قوانین مربوط به خانه‌های استیجاری و ملکی
- قوانین مربوط به اجاره‌بها<sup>(۱۷)</sup>

### فرایند کلی قانون‌گذاری در پارلمان جمهوری فدرال آلمان

سه رکن، نقش اساسی را در فرایند قانون‌گذاری ایفا می‌کنند: حکومت فدرال، بوندستاگ و بوندسرات.

نقش حکومت فدرال در آغاز فرایند قانون‌گذاری حائز اهمیت است، زیرا در حدود دوسوم تمامی لوایح توسط حکومت فدرال تدوین می‌گردد و بوندستاگ جایگاه مهمی در این روند دارد، زیرا مکانی است که تمامی لوایح بایستی در آنجا تصویب شوند. بوندسرات هم به عنوان رکن متوازن کننده میان این دو است. ممکن است لوایح توسط حکومت فدرال به بوندستاگ یا بوندسرات یا توسط خود بوندستاگ ارائه شود که در حالت دوم، لایحه موردنظر بایستی حمایت ۵ درصد از کل اعضای پارلمان یا حمایت یک گروه پارلمانی را به همراه داشته باشد. از آنجا که در سیستم فدرالی آلمان، لاندرها سهم قابل‌توجهی از قدرت حکومت فدرال را دارا هستند، بوندسرات نیز در فرایند قانون‌گذاری نقش خود را ایفا می‌کند. تمامی لوایح به منظور تصویب در بوندسرات به رأی‌گیری گذاشته می‌شود که بسته به ماهیت طرح پیشنهادی، ممکن است با رأی مخالف نیز مواجه شود. برای آن که لایحه‌ای به قانون تبدیل شود، صدراعظم بایستی آن

را به بوندس رات تسلیم کند و بوندس رات به طور میانگین شش هفته (در برخی موارد سه هفته یا نه هفته) فرصت دارد که نظرات خود را اعلام کند. پس از آن صدراعظم لایحه مورد نظر را همراه با نظرات بوندس رات به بوندستاگ ارسال می نماید. یک مورد استثنا در این موارد، لوایح مربوط به بودجه است که به طور همزمان به بوندستاگ و بوندس رات تسلیم می شود. هنگامی که اکثریت اعضای بوندستاگ به لایحه ای رأی دهند، آن لایحه ابتدا به حکومت فدرال ارسال می گردد و طی میانگین شش هفته، نظرات اعضای آن پیوست شده و به بوندستاگ ارائه می گردد. همان گونه که گفته شد لوایحی که خود بوندستاگ پیشنهاد می کند بایستی حمایت دست کم پنج درصد از اعضا را به همراه داشته باشد که این لوایح نیازمند ارائه به بوندستاگ نیستند. به همین دلیل است که گاهی دولت، در مورد لوایح فوری، آن ها را به بوندستاگ تسلیم می کند.<sup>(۱۸)</sup> لوایح پیشنهادی در سه مرحله در بوندستاگ بررسی می شوند:

در مرحله اول بررسی می شود که آیا لایحه مورد نظر با منافع ملی در تضاد است یا خیر. در این مرحله یک یا بیش از یک کمیته متفاوت تشکیل می شود که بررسی لایحه پیشنهادی را انجام داده و آن را برای مرحله دوم آماده می نمایند. بررسی های جزئی در کمیته های دائمی که شامل اعضای از گروه های پارلمانی است انجام می شود. این کمیته ها مجاز هستند که کارشناسان و نمایندگان از گروه های ذی نفوذ را دعوت کرده و روند کار را از طریق رسانه ها به اطلاع عموم برسانند. اگر کمیته های متعددی تشکیل شوند، یک کمیته مسئولیت نهایی بررسی لوایح را بر عهده می گیرد و از دیگر کمیته ها خواسته می شود که پیشنهادات خود را مطرح نمایند. این مرحله به طور میانگین شش هفته (در برخی موارد سه یا نه هفته) به طول می انجامد.

در مرحله دوم، اعضای بوندستاگ، پیشنهادهای مربوط به لایحه مذکور را به صورت مکتوب دریافت می کنند، در نتیجه برای مباحثه و گفتگو کاملاً آماده می باشند. افزون بر این، گروه های پارلمانی، پیش از آغاز مباحثه، در جلسات داخلی خود، دیدگاه های خود را هماهنگ می کنند، زیرا وجهه اتحاد آن ها در دومین مرحله حائز اهمیت است. اگر پیشنهادهای بوندستاگ در مورد اصلاح لایحه ای پذیرفته شود، نسخه جدیدی از لایحه منتشر می شود، که این روند، می تواند با اجماع دوسوم از اعضای حاضر کوتاه تر شود. در مرحله سوم، رأی گیری انجام می شود. اگر لایحه ای اکثریت لازم را در بوندستاگ کسب کند به عنوان یک مصوبه به بوندس رات ارسال می گردد.

در بوندس‌رات دو حالت ممکن است رخ دهد: ۱. بوندس‌رات لایحه موردنظر را تصویب کند ۲. بوندس‌رات لایحه مذکور را رد نماید. در حالت دوم یک کمیته حل‌وفصل تشکیل می‌شود که شامل تعداد اعضای برابر و یکسان از بوندستاگ و بوندس‌رات است. (کارکرد کمیته حل و فصل پیش از این گفته شد).

سرانجام پس از تصویب آن، لایحه برای صدراعظم و وزرای فدرال ارسال می‌گردد و به امضای آن‌ها می‌رسد و با امضای رئیس‌جمهور فدرال آن مصوبه به قانون فدرال تبدیل می‌شود و در روزنامه‌های فدرال به چاپ می‌رسد که پس از گذشت چهارده روز از تاریخ انتشار آن، لازم‌الاجرا می‌گردد.<sup>(۱۹)</sup>

(ب) **قوه مجریه:** قوه مجریه آلمان، شامل حکومت فدرال و رئیس‌جمهور است و طبق ماده ۶۲ قانون اساسی، حکومت فدرال از صدراعظم و وزیران فدرال تشکیل شده است.

**رئیس‌جمهور:** رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام کشور است. طبق ماده ۵۵ قانون اساسی رئیس‌جمهور نمی‌تواند از اعضای حکومت یا هیأت مقننه فدرال یا لاندرها باشد. رئیس‌جمهور دارای یک مقام تشریفاتی است. اهمیت وی در حفظ یک‌پارچگی آلمان است. رئیس‌جمهور برای مدت پنج سال از طرف مجمع فدرال (مرکب از نمایندگان مجلس فدرال/ یا بوندستاگ/ و به همان تعداد نمایندگان پارلمان لاندرها) انتخاب می‌شود. ماده ۵۴ تا ۶۰ قانون اساسی به رئیس‌جمهوری اختصاص دارد. او نماینده آلمان در روابط بین‌الملل است که به نمایندگی از طرف فدراسیون، معاهدات را با دولت‌های دیگر امضا می‌کند و نمایندگان سیاسی آلمان، از سوی او به خارج از کشور اعزام می‌شوند. رئیس‌جمهور، شخصی را که مجلس فدرال به صدراعظمی برگزیده به این مقام منصوب می‌کند و اختیار عزل و نصب وزیران را دارد. در مواردی که بوندستاگ نمی‌تواند با اکثریت آرا صدراعظم را انتخاب کند؛ رئیس‌جمهور حق انحلال بوندستاگ را دارد. همه قوانین برای لازم‌الاجرا شدن بایستی به امضای رئیس‌جمهور برسند. افسران عالی‌رتبه و مقامات وزارت دفاع و ارتش از سوی او منصوب می‌شوند. عزل و نصب دادستان فدرال و رئیس دیوان عالی کشور توسط رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد. با این همه، رئیس‌جمهور در اداره کشور مسئولیت سیاسی ندارد.<sup>(۲۰)</sup>

**صدراعظم:** برخلاف رئیس جمهور، صدراعظم از اقتدار ویژه‌ای برخوردار است. این اقتدار هم به لحاظ تأکیده‌های قانونی و هم به لحاظ پشتوانه سیاسی - اجتماعی است که وی در پیروزی حزب خود در انتخابات به دست می‌آورد. پس از اعلام نتایج انتخابات، رهبر حزبی که حائز اکثریت آرا شده است از طرف رئیس جمهور به بوندستاگ معرفی می‌شود که در صورت تأیید به صدارت می‌رسد. چنانچه بوندستاگ پیشنهاد رئیس جمهور را نپذیرد می‌تواند ظرف مدت چهارده روز با اکثریت مطلق آرا شخص دیگری را انتخاب نماید. طبق ماده ۶۷ قانون اساسی، انتخاب خط‌مشی سیاسی حکومت در صلاحیت تام صدراعظم است. وی در انتخاب وزیران نیز از اختیار کامل برخوردار است، اما چنانچه حکومت ائتلافی باشد ناگزیر به در نظر گرفتن ملاحظات ناشی از این امر خواهد بود. وزیران از میان اعضای حزب حاکم و احزاب هم پیمان با آن انتخاب می‌شوند و تمامی آن‌ها در مقابل صدراعظم مسئول هستند.<sup>(۲۱)</sup>

**پ) دیوان قانون اساسی فدرال:** این رکن در واقع یک دستگاه قضایی است که به حل دعاوی و اختلافات مراکز اصلی قدرت می‌پردازد. طبق ماده ۹۴ قانون اساسی اعضای دیوان به‌طور مساوی از طرف بوندستاگ و بوندسرات انتخاب می‌شوند ولی هیچ‌گونه وابستگی یا تابعیتی نسبت به آن‌ها یا نسبت به هیچ نهاد دیگری ندارند (ماده ۹۷). حوزه صلاحیت این دیوان گسترده است. علاوه بر صلاحیت تفسیر قانون اساسی، نظارت بر اجرای آن و تطابق قوانین عادی با قانون اساسی نیز بر عهده این دیوان است. در صورت بروز اختلاف نظر در مورد وظایف دولت‌های ایالتی و حکومت فدرال و به‌طور کلی هرگونه اختلافی که به حقوق عمومی مربوط می‌شود، این دیوان مرجع رسیدگی به آن‌هاست.<sup>(۲۲)</sup>

**ت) احزاب سیاسی در مجلس:** یک نظام دموکراتیک بدون حضور و فعالیت احزاب سیاسی رقیب کارایی لازم را ندارد. در ماده ۲۱ قانون اساسی آمده است که احزاب در شکل‌گیری اراده سیاسی نقش دارند. آلمان دارای یک نظام چندحزبی است و تعداد زیادی از احزاب و گروه‌های سیاسی در عرصه‌های مختلف جامعه فعالیت می‌کنند. اما برخی از آن‌ها فقط در سطح لاندرها مهم هستند. از میان تمامی آن‌ها، احزابی که در سراسر آلمان نفوذ و اعتبار دارند و صاحب کرسی در مجلس فدرال می‌باشند، عبارتند از:

## ۱. حزب سوسیال دموکرات آلمان (SPD)

حزب سوسیال دموکرات قدیمی‌ترین حزب آلمان است که در سال ۱۸۶۳ بنیان نهاده شد. این حزب برای اولین بار در سال ۱۹۶۶ در حکومت آلمان شرکت کرد و با احزاب مسیحی ائتلاف بزرگ را تشکیل داد. سوسیال دموکرات‌ها با افزایش هزینه‌های دولتی، سیاست خارجی خود را گسترش دادند و تحصیلات دبیرستانی و دانشگاهی را با اعطای کمک‌هزینه‌های اجتماعی در سطح وسیعی امکان‌پذیر نمودند. سوسیال دموکرات‌ها در چارچوب سیاست گرایش به شرق در سال ۱۹۷۰ با لهستان و کشورهای اروپای شرقی آشتی کردند. در انتخابات ۱۹۷۲ حزب سوسیال دموکرات با کسب ۴۵/۸ درصد آرا به پیروزی بزرگ دست یافت. اما در سال‌های ۱۹۸۲-۱۹۷۴ افزایش قیمت نفت، بحران دموکراسی و اوج ترور و خشونت در آلمان فدرال، به اختلافات درون‌حزبی دامن زد. در انتخابات ۲۷ سپتامبر ۱۹۹۸ پس از ۱۶ سال این حزب به رهبری شرودر با کسب حدود ۴۱ درصد کل آرا به پیروزی رسید و تعداد ۲۹۸ کرسی بوندستاگ را از آن خود کرد. در انتخابات سراسری ۲۰۰۵، حزب سوسیال دموکرات با ائتلاف کمی به حزب رقیب خود (حزب چپ) باخت. اما در حکومت فعلی آلمان این حزب با اتحاد دموکرات مسیحی به رهبری آنجلا مرکل یک ائتلاف بزرگ را تشکیل داده است.<sup>(۲۳)</sup>

## ۲. اتحادیه دموکرات مسیحی (CDU)

اتحادیه دموکرات مسیحی قدرتمندترین حزب در تاریخ بعد از جنگ آلمان می‌باشد که از سال ۱۹۴۹ تا ۱۹۶۹ پیوسته حکومت را در اختیار داشت. موفقیت اولیه حزب به دلیل خط مشی‌ها و ویژگی‌های شخصیتی «آدنائر» بود که توانست در سایه همکاری و اتحاد با غرب، حاکمیت آلمان را تأمین کرده و به اقتصاد آن رونق بخشد. در سال ۱۹۶۹ حزب سوسیال دموکرات با حزب دموکرات آزاد یک ائتلاف تشکیل داد و اتحادیه دموکرات مسیحی جایگاه مستحکم خود را از دست داد. در اوایل ۱۹۸۳ اتحادیه دموکرات مسیحی در آلمان غربی مجدداً به قدرت رسید و «هلموت کهل» به مقام صدراعظمی دست یافت. این حزب همچنان قدرت را در دست داشت تا این که در انتخابات سال ۱۹۹۸ با شکست مواجه شد. در اوایل سال ۲۰۰۰ شوبل- رهبر حزب- بر اثر رسوایی مالی از مقام خود کناره‌گیری کرد و آنجلا مرکل جانشین وی شد. این

حزب در ایالت بایرن فعالیت نمی کند و حزب سوسیال مسیحی (CSU) بازوی محلی آن است که این دو در پارلمان آلمان «حزب مسیحی» نامیده شده و به اختصار CDU/CSU خوانده می شوند. در انتخابات سال ۲۰۰۵، اتحادیه دموکرات مسیحی (CDU/CSU)، ۲۲۲ کرسی در بوندستاگ را کسب کرد و رهبر حزب، آنجلا مرکل، به مقام صدراعظمی دست یافت. این حزب در اساسنامه خود فعالیت اقتصادی و رقابت آزاد را با برقراری عدالت اجتماعی پیوند زده و نظام «اقتصاد اجتماعی بازار» را به اجرا درآورده است. در سیاست خارجی همبستگی با آمریکا، یکپارچگی سیاسی و اقتصادی اتحادیه اروپا و گسترش ناتو به شرق را مورد توجه قرار می دهد و به شدت با عضویت ترکیه در اتحادیه اروپایی به دلیل عدم توانایی این کشور در حفظ حقوق اقلیت مسیحی مخالفت می کند.<sup>(۲۴)</sup>

### ۳. حزب دموکرات آزاد (FDP)

این حزب که در آلمان به نام حزب لیبرال معروف است در سال ۱۹۴۸ تأسیس شد. حزب دموکرات آزاد بعد از جنگ جهانی دوم در تشکیل کابینه ها نقش مهمی داشت. اما پس از وحدت دو آلمان موقعیت این حزب رو به افول نهاد و اتحاد سبز/پیمان ۹۰ به تدریج به شکل یک رقیب برای این حزب ظهور کرد. در انتخابات سراسری ۲۰۰۵، حزب دموکرات آزاد، ۶۱ کرسی در بوندستاگ به دست آورد. این حزب به خطمشی های آموزشی توجه خاصی دارد، معتقد به تجارت آزاد است، از حقوق اقامت و کار برای خارجیان و پناهندگان حمایت می کند و به حفاظت از محیط زیست نیز توجه دارد. در سیاست خارجی به پیوند با آمریکا و دولت های اروپایی گرایش دارد.<sup>(۲۵)</sup>

### ۴. پیمان ۹۰ (سبزها)

در سال ۱۹۷۶ سبزها جنبش جدیدی علیه ساخت نیروگاه اتمی گورلین تشکیل دادند و در انتخابات ۱۹۷۸، حدود ۳/۹ درصد آرا را کسب کردند. تشکیل پیمان ۹۰ پیامد انقلاب مسالمت آمیز آلمان شرقی در ۱۹۸۹ بود. در نخستین انتخابات سراسری آلمان در ۲ دسامبر ۱۹۹۰ این حزب ۸ کرسی در بوندستاگ به دست آورد. از آن جا که پیمان ۹۰ در آلمان شرقی و حزب سبزها در آلمان غربی با یکدیگر مرام مشترکی

داشتند در ۱۹۹۳ با هم ائتلاف کردند و حزب واحدی تحت عنوان **پیمان ۹۰ (سبزها)** تشکیل دادند. از لحاظ ایدئولوژی پیمان ۹۰ (سبزها) یک حزب با گرایش چپ است. در سیاست داخلی خواهان انحلال تدریجی ارتش آلمان و ایجاد یک نظام امنیت دسته‌جمعی غیرنظامی، افزایش مالیات‌ها برای سرمایه‌های کلان، مبارزه با بیکاری و تأمین سوخت از راه‌هایی غیر از کاربرد انرژی هسته‌ای، حفظ محیط زیست و تعدیل قانون پناهندگی به نفع خارجیان است. در سیاست خارجی خواهان کاهش رابطه آلمان با ناتو، ممنوعیت صدور تسلیحات آلمان به کشورهای جهان و تلاش برای استقرار صلح در مناطق بحرانی است. در انتخابات سراسری ۲۰۰۵، پیمان ۹۰ (سبزها)، ۵۱ کرسی در بوندستاگ به دست آورد.<sup>(۲۶)</sup>

#### ۵. حزب چپ

انبوه اعتراضاتی که باعث فروپاشی دولت در ۱۹۸۹ آلمان شرقی گردید موجب شکل‌گیری نسل جدیدی از سیاست‌مداران اصلاح‌گرا شد که الگوی آن‌ها برای تغییرات سیاسی، نظریه گلاسنوست و پروستریکای گورباچف بود. نام این حزب، حزب سوسیال دموکرات بود که در سال ۱۹۹۰، ۲/۴ درصد آرا را کسب کرد. پیش از انتخابات ۲۰۰۵ این حزب با حزب تازه تأسیس کار و عدالت اجتماعی یک ائتلاف تشکیل داد که نتیجه آن شکل‌گیری حزب چپ بود. براساس این توافق، هر یک از این دو حزب در هیچ ناحیه‌ای با یکدیگر رقابت نمی‌کنند. در انتخابات سراسری ۲۰۰۵، حزب چپ ۸/۸ درصد آرا و ۵۴ کرسی را از آن خود کرد.<sup>(۲۷)</sup> در جدول زیر میزان آرای کسب‌شده و تعداد کرسی‌های متعلق به هر یک از احزاب در انتخابات سراسری ۲۰۰۵ آمده است:

| نام حزب                         | میزان آرا برحسب درصد | تعداد کرسی‌ها در بوندستاگ |
|---------------------------------|----------------------|---------------------------|
| اتحادیه دموکرات مسیحی (CDU/CSI) | ۳۶/۲                 | ۲۲۲                       |
| حزب دموکرات آزاد (EDP)          | ۹/۹                  | ۶۱                        |
| حزب چپ (Left Party)             | ۸/۸                  | ۵۴                        |
| پیمان ۹۰ (سبزها)                | ۸/۳                  | ۵۱                        |

### تقسیم کرسی های بوندستاگ

هر رأی دهنده آلمانی دارای دو حق رأی است. رأی اول را به شخص کاندیدای مورد نظر و رأی دوم را به حزب مورد علاقه خود می دهد. رأی دوم از رأی اول اهمیت بیشتری دارد زیرا تعیین کننده قدرت احزاب سیاسی و معیار گزینش کرسی های آنها در بوندستاگ است. از آن جایی که صدراعظم رهبر جناح اکثریت در پارلمان است، پس در واقع صدر اعظم از طریق رأی دوم انتخاب می شود. تقسیم کرسی های مجلس فدرال آلمان از معادله زیر محاسبه می گردد:<sup>(۲۸)</sup>

$$\text{تعداد کل آرای دوم حزب} \times \text{تعداد کل کرسی ها در مجلس} \\ \text{تعداد کل آرای دوم احزابی که به مجلس راه می یابند} = \frac{\text{تعداد کل کرسی های هر حزب}}{\text{تعداد کل آرای دوم احزابی که به مجلس راه می یابند}}$$

### چشم انداز انتخابات آینده

جنبش رو به گسترش اجتماعی چپ و رشد حزب چپ به یکی از موضوعات مطرح در فضای سیاسی آلمان تبدیل شده است. یکی از دلایل گرایش به چپ، نارضایتی عمومی از اجرای خط مشی های نئولیبرالیستی دولت پیشین (ائتلاف حزب سوسیال دموکرات) و سبزه ها به رهبری شرودر و دولت کنونی (ائتلاف بزرگ متشکل از حزب دموکرات مسیحی و حزب سوسیال دموکرات به رهبری آنجلا مرکل) است. همگام با تغییر و تحولات ناشی از جهانی شدن، سوسیال-دموکرات ها در سال های گذشته ناچار از دگرگونی در دیدگاه ها و نظرات سنتی خود در زمینه های مربوط به عدالت اجتماعی و دولت رفاه بودند، که این دگرگونی با تزلزل هایی در پایگاه اجتماعی آنان همراه بود. بنابراین دور از ذهن نیست که حزب چپ با جذب نیروهای سرخورده از سوسیال-دموکرات ها در رقابت با این حزب روز به روز پرتوان تر می شود. درست در فضای پیشبرد خط مشی های نئولیبرالی حزب سوسیال مسیحی و حزب دموکرات مسیحی که در ائتلاف حکومتی قرار دارند، حزب چپ توانست با شعارهایی چون تعیین حداقل دستمزد برای کارگران، تثبیت حداقل حقوق بازنشستگی و جلوگیری از کاهش مداوم آن، حذف شهریه های ورودی به دانشگاه و تلاش برای آموزش رایگان در سطح ابتدایی و متوسطه،

تلاش برای برقراری صلح و مخالفت با گرایش‌های نظامی‌گری از مقبولیت عمومی برخوردار شود و در انتخابات سراسری ۲۰۰۵ با کسب ۸/۸ درصد آرا به پارلمان راه یابد. در تحولات آتی آلمان، حضور حزب چپ را نمی‌توان نادیده گرفت، حزب نوپایی که جایگاه احزاب سنتی، کهنه کار و قدرتمند آلمان را به چالش کشیده است.

### راهکارهایی برای نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران

پیش از مطرح کردن راهکارهایی برای نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران به برخی نقاط قوت در فرایند قانون‌گذاری جمهوری فدرال آلمان اشاره می‌شود:

۱. اصل «تنوع در اتحاد» باعث شده است که هر یک از لاندرها با حفظ ویژگی‌های قومی، فرهنگی و مذهبی خود در بستری واحد در سیاست‌گذاری‌های سطح کلان مشارکت داشته باشند.

۲. گرچه به نظر می‌رسد که حکومت فدرال دارای قدرت تصمیم‌گیری بیشتری است، اما تقسیم کارکردها میان حکومت فدرال و لاندرها مانع از تمرکز قدرت در بخش یا بخش‌هایی از فدراسیون می‌شود.

۳. هیچ‌یک از مراجع قدرت فراتر از قانون اساسی نمی‌باشند.

۴. در صورت بروز اختلافات میان دو مجلس، کمیته‌ای تشکیل می‌شود که در مدت زمانی معین، برای دستیابی به اتفاق نظر میان آن دو اقدام می‌نماید.

۵. هر یک از مجالس دارای کمیته‌هایی هستند متشکل از کارشناسان خبره که هر یک در ارتباط با موضوعی خاص در زمان تدوین یا تصویب لوایح نقش خود را ایفا می‌کنند.

۶. هر یک از احزاب دارای اساسنامه و ایدئولوژی‌های مشخصی هستند که در زمان برگزاری انتخابات، برنامه‌های خود را اعلام می‌نمایند در صورتی که تحقق اهداف معینی مطرح باشد، این احزاب به ائتلاف‌هایی هدفمند شکل می‌دهند که معمولاً در برخی کشورهای جهان سوم شاهد آن نیستیم. راهکارهایی را که می‌توان برای سیستم فعلی قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران مطرح کرد عبارتند از

۱. تشکیل کمیته‌هایی که شامل افراد متخصص در موضوعاتی معین باشند. کارکرد این کمیته‌ها این است که پیش از طرح لایحه‌ای در صحن علنی مجلس،

گردآوری اطلاعات و بررسی‌های لازم را در مورد آن انجام داده و به یک همگرایی نظری دست یابند. به عبارت دیگر این کمیته‌ها عرصه تقابل و تبادل نظرات و پیشنهادات باشند نه صحن علنی مجلس که مکان تصمیم‌گیری است. تحقق این امر باعث دستیابی به نتایج موردنظر در مدت زمانی کوتاه می‌شود.

۲. هنگام بروز اختلاف میان دولت و مجلس، رکنی که به این اختلاف رسیدگی می‌کند بایستی در مدت زمانی کوتاه و به‌گونه‌ای کارآمد اقدام نماید، زیرا گاهی یک لایحه در صحن علنی مجلس مطرح شده در مورد آن رأی‌گیری می‌شود و سپس برای بازبینی یا اصلاح از صحن مجلس خارج می‌شود. ممکن است این روند چندین بار تکرار شود بدون آن که دستاورد مطلوبی حاصل شود.

۳. احزاب در جمهوری اسلامی ایران معمولاً بیش از آن که توانایی تشکیل ائتلاف را داشته باشند، رقیب یکدیگر هستند. به عبارت دیگر احزاب در یک بازی با حاصل جمع صفر درگیر می‌شوند که بُرد یکی الزاماً به معنای باخت دیگری است، اما در یک بازی با حاصل جمع غیر صفر هر یک از دو حزب می‌توانند دستاوردهایی داشته باشند. بنابراین هنگامی که تحقق یک هدف باعث تأمین منافع ملی در سطح بین‌المللی و بهبود استانداردهای زندگی در سطح داخلی می‌گردد، بهتر آن است که احزاب - به‌عنوان بازیگران مهم در عرصه سیاست ملی- با تشکیل اتحاد یا ائتلاف‌ها به این مهم دست یابند.

## یادداشت‌ها

1. <http://www.tatsachen-veber-deutschland.de/fa/political-system/maincontent>

2. Ibid

۳. رحمانی، علی (۱۳۷۹)، کتاب سبز آلمان، چاپ سوم، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، صص ۲۰۶-۲۰۷.

4. Schuppert, Gute, (2003), Gesetzgebung, Sonderheft zur Zeitschrift Für Gesetzgebung, 2003, 4, et seq.

5. <http://www.bundestag.de/htdocs-/parliment/function/chancellor/index.htm>

۶. علی رحمانی، پیشین، ص ۱۲۰.

7. D. Olson and M. Mezy (Eds), Legislatures in the Policy Process, Cambridge: Cambridge University Press: 1991

8. <http://www.bundestag.de/htdocs-e/parliment/function/scruting/index.htm>

9. Johnson, N, "Committees in German Bundestag", Committees in Legislatures Mery, Y. (1998), Government and Politics in Western Europe: Britain, France Italy, Germany, Oxford: University Press.
10. Ibid, pp. 212-214
11. Ibid, pp. 217-220
12. Ibid, pp. 225-232
13. Mery, Y, (1998), Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Oxford: University Press.
۱۴. ملکوم شاو، کمیسیون پارلمانی: چشم‌انداز جهانی، ترجمه: لیلی منفرد، مجلس و پژوهش، سال ۱۴، شماره ۵۵، صص ۲۹۴-۲۹۵.
15. <http://www.bundesrat.de/cln-50/nn-11592/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/verfahren>
16. <http://www.bundesrat.de/cln-050/nn-11590/EN/funktionen-en/arbeitsweise-en>
17. Horst Hennek Rahlfs- Ursel Schäfer: "Jarhbuch der Bundesrepublik Deutschland", München 2002.
18. <http://www.tatsachen-uber-deutschland.de/fa/political-system/legislation>
19. Ibid.
۲۰. علی رحمانی، پیشین، صص ۲۰۸-۲۰۹
۲۱. نقیب‌زاده، احمد (۱۳۷۹)، سیاست و حکومت در اروپا (انگلستان، فرانسه، آلمان، ایتالیا)، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، صص: ۱۸۱-۱۸۲.
۲۲. همان، ص ۱۸۳.
23. Peter Pulzer, "Germany Votes for deadlock: The Fedearl Election of 2005", West European Politics, 29 (3), May 2006, pp. 560-568.
24. Hans Oho Kleinmann, Geschichte der CDU: 1945-2000, Stuttgart: 2001.
25. Philip Manow, "Electroral Rules and Legislative Turnover: Evidence from Germany mixed Electoral System", West European Politics', 30(1): Jan. 2007, pp. 195-207.
26. Ibid.
27. Ingar Solty, Transformation of the German Political System and European Historical Responsibility of the German Left Party, Das August 271, 3/2007, pp. 329-347.